

Publicado en La Ley- Actualidad, 23 de Octubre de 2001

¿IMPUESTO DE JUSTICIA O TASA JUDICIAL?¹

**Por Enrique V. Del Carril, Presidente de
Fores/Foro de Estudios sobre la
Administración de Justicia con la
colaboración de Alejandra González
Rodríguez.**

1. Diversos enfoques del problema

El panel de la Conferencia Regional del Banco Mundial donde se trató el tema que nos ocupa se abocó a estudiar diversas alternativas destinadas al tratamiento de la demanda de Justicia a fin de evitar que se abuse del sistema y, de esta forma, se contribuya al fenómeno de la congestión, característica actual de muchos sistemas judiciales de distintos países.

Ante todo debemos analizar brevemente la disyuntiva que plantea el gran tema del Acceso a la Justicia. Por un lado es deseable que en un País, el ciudadano tenga un fácil acceso al sistema judicial cuando percibe que sus derechos son violados o cuando tiene un conflicto con otra persona que afecta a sus intereses y requiere del Estado la solución del mismo. Como contrapartida, un fácil acceso a los Tribunales puede derivar en la congestión y la ineficiencia del sistema.

Este es un problema difícil porque si nos preocupamos porque el sistema Judicial sea eficiente, rápido y logramos este propósito, naturalmente más gente recurrirá a la Justicia para solucionar sus diferendos y el sistema se congestionará volviendo al punto de partida.

Este círculo vicioso se rompe si analizamos el sistema de administración de justicia como un todo que excede a el Poder Judicial y partimos de la base que a éste último sólo debería llegar un mínimo de conflictos, y el resto de los mismos deberían solucionarse por otros medios que el sistema proporcione.

Por eso la tasa de justicia, si la analizamos desde el ángulo de su eficiencia como barrera que impida el ingreso de pleitos, no es la medida más eficaz ni la más importante. Es preferible que se inviertan esfuerzos en la difusión y mejoramiento de los modos alternativos de solución de conflictos y en el cambio del perfil del abogado estos son los dos grandes medios para evitar la afluencia excesiva de asuntos a los Tribunales.

¹ Trabajo realizado en base a la Ponencia presentada por el Presidente de FORES, Dr. Enrique V. del Carril, con la colaboración de la Dra. Alejandra González Rodríguez, investigadora de FORES, en la Conferencia Regional del Banco Mundial, Ciudad de México, mayo de 2001..

No obstante es claro que la tasa de justicia es un recurso fácil de implementar (como todo impuesto) y difícil de eludir (si quienes deben exigirla ponen el esfuerzo en ello), por lo que merece un análisis completo por ser un remedio accesorio interesante a la hora de atacar la congestión.

El tema excede el ámbito estrictamente referido al acceso de la Justicia; también debe analizárselo desde el punto de vista de la política impositiva y desde el ángulo de su contribución al sostén del sistema judicial.

2. La Tasa de la Justicia y la política impositiva.

En este punto la primera pregunta que debemos hacernos es si su denominación o categorización es correcta.

Como dice Giuliani Fonrouge, uno de los más destacados tratadistas de Derecho Tributario de nuestro país: *“la administración de justicia constituye uno de los servicios esenciales del Estado, que está organizado por razones de interés social (no individual), agregando luego este mismo autor que: “La opinión tradicional califica al gravamen sobre actuaciones judiciales como una tasa, lo que supone partir de la base de que se trata de un servicio prestado a los litigantes y que éstos deben solventar de su peculio. Pero ¿Es exacta esta interpretación? ¿La administración de justicia debe ser costeadada por los litigantes o debe estar a cargo de la comunidad?. Si llegamos a la conclusión que el costo de la administración de justicia debe ser satisfecho por la comunidad, no habría tasa en el sentido técnico del vocablo sino distribución de la carga mediante el impuesto, si, por el contrario, tiene que serlo por los litigantes, entonces lógicamente hay un servicio que el Estado presta a los mismos y que exige una retribución correlativa. Nos resistimos a admitir esta interpretación porque no concebimos a la justicia sino en función del interés público. Hasta el Siglo XVII predominaba el concepto de que estaba instituida en beneficio de los particulares y lógico era, entonces, que fuera costeadada por quienes recurrían a sus estrados, pero en el estado moderno sólo puede considerarse al Poder Judicial organizado en beneficio de la colectividad y no únicamente de los litigantes, como elemento esencial para la efectividad del derecho”*².

Resumiendo lo expuesto por este autor, la postura es que el servicio de Justicia, junto con la Seguridad interna y externa, es de aquellas necesidades esenciales que justificaron históricamente el ejercicio del poder y, durante el siglo XVIII, la creación del Estado Moderno como entidad que monopoliza tal ejercicio. Por lo tanto no parece lógico imponer al ciudadano tasas retributivas de dicho servicio. ¿Qué diríamos si se creara una tasa policial para retribuir a las fuerzas de seguridad?; ¿o si estableciéramos una “tasa militar” para el sostenimiento de las Fuerzas Armadas.

² Carlos Giuliani Fonrouge y S.C. Navarrine. Tasas judiciales Ley 21.859, comentada y anotada con doctrina y jurisprudencia. Depalma. Buenos Aires

Desde este ángulo estrictamente tributarista parecería que no es una tasa. Porque la tasa es un pago que el ciudadano hace al Estado por un servicio concreto que éste le presta y que puede conseguir de otras personas que no sean los funcionarios públicos como puede ser el alumbrado, barrido y limpieza en un Municipio. Por otra parte parecería que la Justicia, como la seguridad, debe ser sostenido por las rentas generales ya que no es un servicio individual que se presta a una persona sino una actividad enderezada al bien común consistente en la aplicación del Derecho.

Por lo tanto debe calificarse como un impuesto cuyo hecho imponible es la iniciación de un trámite judicial y cuyo destino, según sea la legislación que se aplique, puede ser las rentas generales o la afectación al presupuesto judicial.

En la Argentina por muchos años el impuesto (o tasa) de justicia ingresaba en rentas generales y era recaudado por la Dirección General Impositiva como cualquier otro tributo. La consecuencia de ello era la alta elusión porque los Jueces no estaban interesados en su recaudación y permitían que los litigantes, al plantear la demanda, realizaran maniobras e interpretaciones complejas a fin de encuadrarse en la denominada “demanda por monto indeterminado” con un pago mínimo, casi simbólico. Luego, cuando el pleito finalizaba en una transacción o por abandono de las partes, en los juzgados no se hacía esfuerzo alguno para recaudar el impuesto.

En el año 1990 se sancionó ley 23.853 que regula la autarquía del Poder Judicial donde se establece que la tasa de justicia constituye un recurso específico del Poder Judicial afectado a su presupuesto. Figura en el Presupuesto General de la Administración Nacional en una cuenta especial denominada “Fondo Nacional de la Justicia”, cuyo régimen de percepción, administración, contralor y ejecución corresponde a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por lo tanto la aplicación de la tasa no le corresponde a la Administración Federal de Impuestos Públicos sino al Poder Judicial de la Nación.

Esta ley debió haber suscitado un mayor interés de los Jueces en la percepción de la tasa. El diario ejercicio profesional nos indica que en muchos casos ello es así ya que, por lo menos en la Capital Federal tenemos la sensación que hay un esfuerzo de los jueces para obtener la percepción de la tasa judicial. No obstante una investigación empírica realizada por un equipo de investigadores de FORES- Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia dirigido por Germán Garavano a pedido del Banco Mundial indica que el porcentaje de pago de la tasa de Justicia sobre el total de asuntos analizados es escaso , y que en la mitad de los casos dicha tasa no se paga al iniciar el proceso ³. Es importante destacar que conforme los resultados de esta investigación el propio Estado es uno de los mayores usuarios del sistema judicial y está exento de su pago.

³ “Usuarios del sistema judicial en la Argentina”, dirigido por el Dr. Germán Garavano con la participación de los investigadores del FORES: Liliana Raminger, Héctor M. Chayer, Milena Ricci, Carlos Alejandro Cambellotti, Natalia Calcagno, Miguel Kessler, Pablo Glaniver, Francisco Dallo, Adrián Cornaglia, María Celia Hamet, Verónica Baudracco, Martín Gershanik, Emiliano Arroyo, Camilo Stratta, Alejandra Trucco, Santiago del Carril.

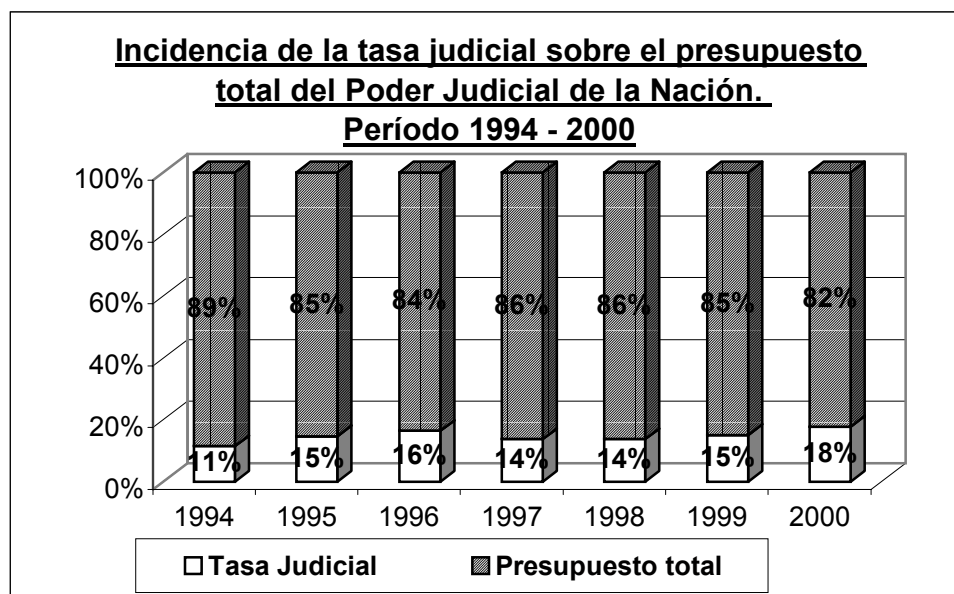
Tasa efectivamente abonada sobre monto reclamado (Área Civil)		
	Capital Federal	Santa Fe
Monto total reclamado	\$2.795.426	\$1.128.048
Tasa efectivamente abonada	\$7.957	\$6.347
% de tasa sobre monto reclamado	0,28%	0,56%



Cabe analizar si este gravamen tiene importancia substancial en la composición del presupuesto del Poder Judicial, porque ello nos dará algunos indicios sobre la conveniencia de imponerlo.

La participación de lo recaudado como impuesto (tasa) de justicia en el presupuesto del poder judicial entre los años 1994 y 2000 es la siguiente:

Año	Rentas Generales		Recursos Específicos		Total
	Aportes del Tesoro	Copart.3,5%	Tasas Judiciales	Otros	
1994	145.925.514	424.548.060	74.781.628	6.963.356	652.218.558
1995	219.650.889	337.138.314	97.171.423	8.280.888	662.241.514
1996	93.493.153	352.656.214	90.648.722	15.259.716	552.057.805
1997	113.749.915	412.526.779	86.155.037	15.595.004	628.026.735
1998	104.938.564	457.553.567	91.751.760	19.991.021	674.234.912
1999	123.122.162	414.777.752	123.459.000	30.956.092	692.315.006
2000	111.917.143	425.499.486	118.504.931	11.357.939	667.279.499



Puede verse que la participación de la tasa judicial en el presupuesto total oscila entre un mínimo 11,47% en 1994 y un máximo de 18 % en el año 2000, con una tendencia a crecer, observándose un salto importante de 1994 a 1995, y de 1999 a 2000 que, a nuestro juicio se debe al esfuerzo de los jueces en la recaudación.

En síntesis desde el punto de vista de la política impositiva parecería que el gravamen es un aporte no desdeñable en el sostenimiento del sistema. En el año 2000 se

recaudó más de 100 millones de pesos, monto importante para muchos sistemas judiciales de varios países del mundo.

Pero éste no puede ser el único análisis del tema porque el servicio de Justicia es esencial para la seguridad en un país y uno de sus pilares es el acceso a la Justicia lo cual nos impone abordar el tema también desde ese punto de vista.

3. Impuesto judicial y acceso a la Justicia.

Un sistema judicial ideal debe permitir el *“acceso de todos a los beneficios de la Justicia y del asesoramiento legal y judicial, en forma adecuada a la importancia de cada tema o asunto, sin costos o con costos accesibles, por parte de todas las personas físicas y jurídicas, sin discriminación alguna por sexo, raza, religión o nacionalidad”*⁴.

Obviamente ese ideal no es alcanzable en su plenitud pero marca una tendencia y nos permite extraer algunas ideas fuerza que paso a enumerar.

1. El acceso debe entenderse con criterio amplio: no sólo al sistema judicial sino también al asesoramiento legal por medio de un abogado.
2. Las formas y sistemas de acceso deben ser adecuados a la importancia y complejidad de cada asunto.
3. Los costos deben ser accesibles.
4. No debe haber discriminación en razón del sexo, raza, nacionalidad, etc.

Si analizamos el tema desde las falencias que presentan los sistemas judiciales en la realidad en relación al acceso a la Justicia, éstas son:

1. Costos excesivos o desproporcionados respecto del planteo a efectuar (incluyendo en esto las tasas, aranceles y honorarios, como así también el inadecuado sistema del beneficio de litigar sin gastos).
2. Complejidad de los procedimientos .
3. Falta de medios adecuados y proporcionados para la solución de cada caso, teniendo en cuenta la importancia del asunto.
4. Tratamiento diferencial a personas o instituciones en razón de su poder o situación relativa.
5. Limitaciones psicológicas motivadas en la desconfianza en el sistema y en el descreimiento de que se podrá obtener una solución en tiempo y forma.
6. Congestión de los órganos judiciales.
7. Falta de difusión de los distintos medios de acceso entre los potenciales usuarios del sistema.

⁴ Horacio M. Lynch “Acceso a la Justicia y profesión legal”, trabajo presentado ante la Conferencia Regional de la International Bar Association, el 13 de abril de 1997.

8. Discriminaciones a particulares por distintas razones (raza, religión, discapacidades, etc.).
9. Tratamiento diferencial a personas jurídicas o empresas por su origen por ejemplo a sociedades extranjeras.⁵

Específicamente analizaremos los puntos 1. y 2. porque creo que son los que mas inciden en el tema que estamos tratando. Es decir: a) Los costos excesivos; b) la complejidad de los procedimientos derivados de la congestión de los órganos judiciales.

Si analizamos el tema desde el ángulo de los costos de litigar, evidentemente el gravamen agudiza el problema y pone una barrera al acceso a la Justicia. Pero, debemos completar el estudio desde el punto de vista de la congestión de los órganos judiciales. Esta provoca sin duda dificultades en el acceso de la justicia entendido en la forma en que lo hemos definido. En primer lugar porque los órganos congestionados exigen una mayor tarea a los abogados lo cual incrementa los montos de los honorarios o, si ello no ocurre por el exceso de oferta, puede traer como consecuencia una ineficiente atención de los asuntos ya que el abogado los toma por un honorario insuficiente para mantener la atención del pleito. Por otro lado la congestión provoca lentitud en la labor jurisdiccional por lo que el acceso es engañoso. Si bien puede apreciarse cierta facilidad en el ingreso al sistema, luego la solución al conflicto no llega o cuando llega lo hace fuera de un tiempo razonable.

Esto nos indica que uno de los principales problemas que debe solucionarse es el de la congestión de los órganos judiciales si pretendemos un efectivo acceso a la Justicia, entendido éste no sólo como ingreso al sistema sino también visto desde la posibilidad de obtener una solución adecuada en tiempo propio.

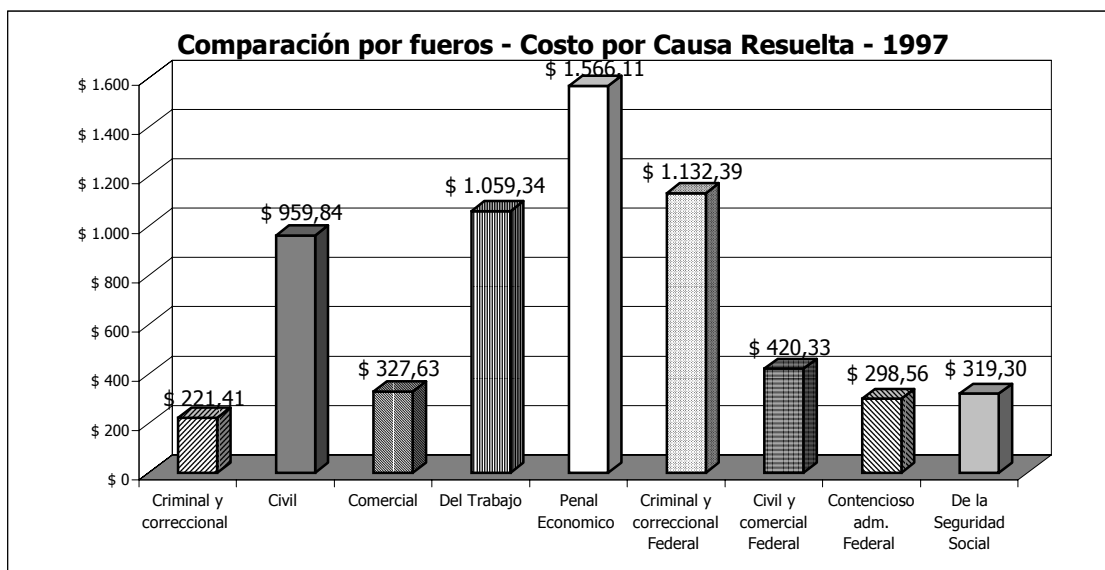
Analizado el problema desde las perspectivas indicadas cabe preguntarse si el gravamen en cuestión puede ser un medio que permita combatir la congestión de los órganos judiciales y, en caso afirmativo, como debe instrumentársela para evitar que el remedio sea peor que la enfermedad. Carnelutti ya en el año 1936 opinaba que “*es admisible, entonces, la exigencia de una contribución como medio de contención del exceso de litigios o por vía indemnizatoria, pero no con el criterio de que se está retribuyendo un servicio especial que presta la justicia a los particulares*”⁶. Aquí vemos nuevamente la importancia de establecer claramente que este gravamen debe estructurarse como un impuesto y no como una tasa. Si optamos por considerarlo una tasa evidentemente su monto debería calcularse como una contraprestación al servicio que se otorga. O sea que a mayor complejidad del tema o mayores los recursos que afecta el Estado, la tasa a abonar debería ser mas alta. Esta es una política cuestionable porque quizás en determinados asuntos complejos hay un interés en la comunidad de facilitar el acceso porque es fundamental la solución de tales conflictos, por ejemplo en los temas en donde se discuten garantías constitucionales, en asuntos patrimoniales delicados con trascendencia pública o en los temas penales.

⁵ FORES, “Justicia y Desarrollo Económico” capítulo Acceso a la Justicia, Trabajo realizado para el Consejo Empresario Argentino.

⁶ Carnelutti “Finanza e processo” en Rivista di Diritto Fiananziario e Scienza delle Finanze, 1937.

Puede ocurrir, en cambio, que asuntos sencillos, como las ejecuciones de créditos, si bien no demandan muchos recursos, merecen ser gravados por el impuesto pues el Estado debe poner en funcionamiento el aparato judicial ya sea porque hay un deudor que pretende no pagar un crédito cierto y real o porque el acreedor otorgó dicho crédito sin analizar la solvencia y posibilidad de pago del deudor. O sea que el Estado a través del aparato judicial está supliendo ineficiencias del sector privado. Por otra parte es una experiencia común de los juzgados que atienden cuestiones comerciales en Latino América que la congestión está dada, en gran medida, por los procesos de cobro ejecutivo lo cual indica que allí debe hacerse el mayor de los esfuerzos para atacar la congestión.

En este sentido si seguimos la línea de quienes consideran que se debe instrumentar una tasa, lógicamente la contribución debería ser mayor en aquellos causas en que el Estado gasta más. El gráfico que sigue a continuación expone el costo de las causas en cada fuero de la Argentina. Como puede verse la tasa, si se decidiese implementarla con el objetivo descripto, debería ser mayor en las causas criminales del fuero Penal Económico o del Criminal Federal y deberían ser mas bajas en la justicia Comercial, pero justamente en el sistema argentino esto no es así. El fuero mas congestionado es el Comercial y el menos recargado es el penal económico. Es decir que para que la tasa funcione como un medio para evitar la congestión deberíamos desalentar con la imposición del gravamen el ingreso de causas allí donde al Estado le cuesta menos.



Por último, si queremos instrumentar el gravamen que analizamos como un medio para combatir la congestión, debemos tener en cuenta algunas premisas que no pueden obviarse:

a) *La garantía de defensa en juicio:* Nuestra constitución garantiza a todo ciudadano la posibilidad de recurrir a la Justicia cuando se violan sus derechos. Este derecho esencial no puede ser violado mediante la creación de un impuesto que, por su magnitud, imponga un costo excesivo. Por otra parte, si el Estado está exento del pago del tributo se produce una flagrante desigualdad ante la ley.

b) *El denominado beneficio de pobreza y la posibilidad de su abuso:* Una de las formas en que usualmente se recurre para evitar violar la constitución es la instauración de lo que se denomina el beneficio de pobreza o de litigar sin gastos. Se trata de una posibilidad de exención mediante la acreditación de una situación económica que impide el pago de la tasa de Justicia. En la Argentina este beneficio se ha prestado a abusos ya que los jueces son amplios en su concesión, especialmente en los casos de accidentes de tránsito. Asimismo, en la Justicia laboral está establecida por ley. Un cuestionamiento que se hace a este sistema es que fomenta el planteo de litigios al minimizar el riesgo económico de perder el pleito y abonar las costas y gastos de la contraparte.

Si bien todos estos argumentos son ciertos las estadísticas indican que la incidencia cuantitativa relativa de la demanda del beneficio de litigar sin gastos, en los fueros civil y comercial, de familia y de la justicia de paz letrada podría estimarse como baja, ya que sólo el 5% de las causas se presentan solicitando este beneficio.⁷

c) *Distinguir el tipo de proceso para imponer tasas diferenciadas en el gravamen:* Si se pretende descongestionar el sistema judicial por vía del tributo es necesario previamente establecer cuales son los tipos de asuntos que más congestionan el sistema y que, a la vez, tienen menor interés institucional o pueden solucionarse por otras vías alternativas al planteo judicial.

4. Algunas ideas para su implementación.

En la Argentina, tanto en el orden federal como en muchas provincias, existe una tasa de justicia costosa (en la mayoría de los casos es del 3% del monto del juicio), donde no se discrimina el tipo de proceso. Ello lleva a una importante elusión y al abuso del beneficio de litigar sin gastos. A partir de esa experiencia negativa y teniendo en cuenta que existe un interés marcado por analizar este gravamen como modo de descongestión, creo conveniente expresar algunas ideas para el caso que se decidiera instrumentarlo:

a) *Tasas razonables y variables según el monto del juicio:* La primera preocupación debe ser el establecimiento de tasas razonables que puedan ser afrontados sin un esfuerzo que implique una barrera absoluta al acceso. No debe perderse de vista que el principal efecto del gravamen debe ser la disuasión. Es decir que frente a la disyuntiva de ocurrir a la Justicia o solucionar el conflicto por otros medios (ej: métodos alternativos de resolución de conflictos), el litigante opte por este segundo camino. O ante la duda sobre la

⁷ Suprema Corte de la Prov. De Buenos Aires. El beneficio de litigar sin gastos. Análisis de la cantidad de causas, de la población demandante y de la gestión. La Plata . Año 2000

legitimidad del planteo deba analizar el costo que le impone litigar en caso de no prosperar en su demanda.

Es conveniente que las tasas sean variables. Es decir los porcentajes deberán disminuir a medida que el monto del juicio aumenta para evitar distorsiones que impidan acceder a la Justicia en caso de reclamo de montos importantes por parte de ciudadanos de clase media o pequeñas y medianas empresas que no están en condiciones de solicitar el beneficio de pobreza. Ello puede completarse con sumas mínimas y máximas establecidas para evitar un impuesto excesivo o muy bajo.

b) Instrumentar métodos alternativos de solución de conflictos: Aquí ocurre como en el peaje que se impone en las rutas. Es legítimo en la medida que existan vías alternativas para el usuario. Si se impone un tributo para acceder a la Justicia deben existir modos alternativos eficientes que permitan al litigante solucionar su conflicto por otras vías.

En la Argentina hace ya seis años que, en el ámbito federal, rige la ley de mediación obligatoria que permite una alternativa a muchos casos que por sus características usualmente no llegaban a la Justicia. Uno de los motivos de su utilización por parte de los abogados es que no se tributa tasa de justicia sino que se abonan los honorarios del mediador y la experiencia muestra que hay un alto grado de acuerdos conseguidos por esta vía.

c) Tasas diferentes según el tipo de proceso. El gravamen no puede ser el mismo en todo tipo de proceso. En este punto quienes consideran que debe instrumentárselo como una tasa retributiva del servicio sostienen que cuanto mayor sea el gasto en recursos del Estado mayor debe ser el gravamen. Tampoco puede calificárselo como tasa por lo que la política de imposición debe estar guiada por un plan de reforma destinado a la descongestión. Por lo tanto debe imponerse una tasa mayor en aquellos asuntos de poca trascendencia institucional o donde se está prestando un servicio frente a deficiencias en el sector privado como es el caso del cobro de créditos.

d) Oportunidad de su cobro: En la Argentina, salvo pocas excepciones, el gravamen se debe abonar al iniciar el juicio lo cual, en muchos casos, significa una barrera al acceso. Deberían instrumentarse alternativas para el pago en distintas oportunidades del proceso que permitan un progresivo aumento en caso de no arribarse a algún acuerdo. A su vez en los casos de cobros ejecutivos parte de la tasa de justicia podría integrar la condena e incluirse en la liquidación final, para evitar un excesivo costo al iniciar el mismo cuando todavía los resultados son inciertos.

e) Participación de los jueces en el cobro. La experiencia indica que si los jueces no están interesados en el cobro del impuesto su elusión es muy grande. Por lo tanto es indispensable contar con ellos para que el cobro sea una realidad y, de esta forma, su efecto de disuasión se cumpla. El hecho que la tasa de justicia forme parte de un fondo para infraestructura judicial administrado en forma independiente del presupuesto general de la Justicia puede ser una solución para lograr este objetivo. Si los jueces saben que con lo recaudado se mejorará la situación edilicia y el equipamiento de los juzgados, estarán interesados en su cobro.

5. Conclusiones finales.

En este tema, como en tantos otros, encontramos dos opiniones enfrentadas. Algunos consideran al gravamen que nos ocupa como un elemento indispensable en cualquier sistema judicial a fin de evitar un ingreso desmedido y descontrolado de causas que lleve a la utilización del Poder Judicial para fines privados. En el lado opuesto encontramos a aquellos que lo ven como un atentado a la garantía constitucional de defensa en juicio y consideran que el Estado no puede cobrar un tributo o un precio para cumplir una de sus funciones esenciales.

En ambas posturas existe parte de razón. Es verdad que facilitar desmedidamente el ingreso de causas a la Justicia trae como consecuencia la congestión y por ende, por permitir un acceso indiscriminado se puede atentar contra la eficiencia del sistema general. Pero también es cierto que una política imprudente en materia de tasa o impuesto de justicia puede atentar contra esenciales garantías de rango constitucional.

Como otros temas de la reforma judicial, este no puede abordarse aisladamente sin un plan integral que nos indique cuáles son las prioridades a atender, cuáles son los modos de acceso al sistema como un todo (incluyendo no sólo a los tribunales sino también a la atención de un abogado y a la aplicación de modos alternativos de resolución de disputas) y, finalmente, cómo se integra el gravamen dentro de una serie de medidas destinadas a conseguir la descongestión de los Tribunales.

En suma, como venimos insistiendo desde el FORES, las medidas destinadas a la reforma judicial, entre ellas la aplicación del impuesto de justicia, deben estar integradas en un plan general que las haga compatibles entre sí.

6. Índice

1.	Diversos enfoques del problema.....	1
2.	La Tasa de la Justicia y la política impositiva.	2
3.	Impuesto judicial y acceso a la Justicia.	6
4.	Algunas ideas para su implementación.	9
5.	Conclusiones finales.....	11
6.	Índice	12